

Europas Werk und Karlsruhes Beitrag: einige Anmerkungen zum OMT-Urteil des BVerfG – Der Tragödie erster Teil

Gastautor

2016-06-28T09:01:06

von [BJÖRN SCHIFFBAUER](#)



Vorhang

auf! Am 21. Juni 2016 hat das BVerfG sein [lange erwartetes](#) Urteil zu vier Verfassungsbeschwerden sowie einem Organstreitverfahren gegen den Beschluss des EZB-Rats vom 6. September 2012 („OMT-Beschluss“) verkündet. Nach längerer Dramaturgie – u.a. dem erstmaligen Bemühen eines [Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH](#) durch das BVerfG – setzt [das hier besprochene OMT-Urteil](#) ein Ausrufezeichen nach vielen verfassungsgerichtlichen Szenen zur europäischen Integration. Die Entscheidung wartet mit Innovationen auf, doch dürfte der letzte Vorhang noch nicht gefallen sein.

Das Verhältnis zwischen nationalem (Verfassungs-)Recht und europäischem Unionsrecht zu beschreiben, fällt nicht leicht. Zwar besteht schon seit den Anfängen der europäischen Integration kein Zweifel daran, dass Unionsrecht [unmittelbare Wirkung entfaltet und Anwendungsvorrang](#) in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten genießt. Lebhaft gestritten wird jedoch schon darüber, worauf diese Privilegien zurückzuführen sind: unmittelbar auf die schlicht vorausgesetzte Autonomie des EU-Rechts als „Rechtsordnung eigener Art“ oder doch eher auf die Großzügigkeit des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts, das sich selbst zugunsten der supranationalen Idee limitiert? Mit ersterem Ansatz schien die frühe Rechtsprechung sowohl des EuGH ([van Gend & Loos](#), [Costa/ENEL](#)) als auch des BVerfG ([„Solange I“](#)) zu sympathisieren, während sich letzterer spätestens seit der [„Solange II“](#)-Entscheidung beim BVerfG durchzusetzen vermochte.

Natürlich bestimmt die eigene Perspektive, welcher Prämisse man im kaum beizulegenden Konflikt um die Seinsfrage eher zuneigt. Für den EuGH als Organ der EU ist das Unionsrecht der Maßstab, für das BVerfG selbstredend das GG.

Man muss auch kein Gegner Europas sein, um nach Lektüre von Art. 23 GG, einem Abgleich mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten sowie einem Blick in die Geschichtsbücher (das GG existierte vor jedem unionsrechtlichen Vertrag) dem verfassungsrechtlichen Ansatz eine gewisse Plausibilität zuzuschreiben. (Der Verfasser dieser Zeilen ist überzeugter Europäer und bekennt sich ausdrücklich zu den Werten und Errungenschaften der europäischen Idee!) Jedenfalls hält der Streit um die Vorherrschaft des einen oder anderen Rechts im Kollisionsfall nicht nur die juristische Ausbildung in Schwung, sondern hat ganz nebenbei auch das Zeug zu einem großen Schauspiel mit Protagonisten aus Karlsruhe und Luxemburg in den Hauptrollen. Die abschließende OMT-Entscheidung des BVerfG wirkt wie ein modernes Drama klassischen Zuschnitts, das letztlich nur die Maske eines Urteils trägt.

Prolog: Ein Verfahrensgegenstand als Vorwand

Das Bühnenbild des OMT-Dramas wurde schon einige Jahre vor dem Tag der Entscheidung errichtet. Es handelt sich dabei um mehrere Beschlüsse des Rats der Europäischen Zentralbank (EZB), wobei jener [vom 6. August 2012](#) der namensgebende sein sollte: „Outright Monetary Transactions“ (OMT). Kurz gesagt sollte es der EZB ermöglicht werden, Staatsanleihen ausgewählter Mitgliedstaaten in unbegrenzter Höhe anzukaufen, um so der sich fortfressenden Finanzkrise Herr zu werden. Die Beschwerdeführer und die für den Bundestag in Prozessstandschaft antragstellende Fraktion waren der Ansicht, dass sowohl der EZB-Ratsbeschluss selbst als auch das Unterlassen von Bundesregierung und Bundestag, gegen diesen einzuschreiten, zu einer Aushöhlung demokratischer Mitbestimmungsrechte führe und daher gegen das GG verstoße.

Nähere Einzelheiten zum OMT-Programm (Rn. 1 bis 9) bauen sich tatsächlich wie eine schlichte Fassade hinter den wahren Botschaften dieser Entscheidung auf. Dass dieser Verfahrensgegenstand tatsächlich austauschbar erscheint, wird schon sehr früh deutlich: Von den vier Leitsätzen des OMT-Urteils bezieht sich nur einer auf den OMT-Beschluss des EZB-Rats (nämlich der letzte). Der Betrachter kann sich daher kaum des Eindrucks erwehren, dass der Verfahrensgegenstand bloß willkommener Vorwand für das sein sollte, was Karlsruhe nach [„Lissabon“](#) und der anschließenden Entwicklung der EU längst klarstellen wollte.

1. Akt: Exposition – Worum es in Wahrheit geht

Tatsächlich speist sich die Dramaturgie des Verfahrens nämlich nicht aus dem OMT-Programm selbst (es wurde bislang nicht einmal aktiviert), sondern aus der grundsätzlichen Frage, wie weit der Anwendungsvorrang des Unionsrechts (hier in Gestalt des OMT-Beschlusses des EZB-Rats) reichen kann, wenn sich Kollisionen mit dem GG abzeichnen. Dies ist nichts Geringeres als die eingangs umschriebene Seinsfrage im Mehrebenensystem der Rechtsordnungen. Das BVerfG formuliert dies so: „Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht gilt grundsätzlich auch mit Blick auf entgegenstehendes nationales Verfassungsrecht [...] und führt bei einer Kollision in aller Regel zur Unanwendbarkeit des nationalen Rechts im konkreten Fall [...]“ (Rn. 118). Die

spannenden Fälle sind aber natürlich diejenigen, die eine Ausnahme zum „in aller Regel“ anerkannten Anwendungsvorrang des Unionsrecht bilden: „Der Anwendungsvorrang reicht jedoch nur so weit, wie das Grundgesetz und das Zustimmungsgesetz die Übertragung von Hoheitsrechten erlauben oder vorsehen [...]“ (Rn. 120). Dieses verfassungsrechtliche *caveat* ist inzwischen wohlbekannt und wurde zuletzt im [„Soweit“-Beschluss des BVerfG vom 15. Dezember 2015](#) (wahlweise auch als [„Solange Zweieinhalb“](#) oder [„Solange III“](#) bezeichnet) bekräftigt. Tatsächlich verweigert hat das BVerfG den Anwendungsvorrang des Unionsrechts jedoch nicht – jedenfalls noch nicht.

2. Akt: Katastase – Die streitbaren Schritte zur Sachentscheidung

Das verfassungsrechtliche OMT-Verfahren barg das Potential, den Ernstfall – die offene Konfrontation zwischen BVerfG und EuGH – erstmals eintreten zu lassen. Die frühe (und historisch zuvor ungekannte) Einbeziehung des EuGH per [Vorabentscheidungsverfahren](#) spannte den Spannungsbogen spürbar. War der [Vorlagebeschluss](#) des BVerfG ein ehrliches Kooperationsangebot oder doch vielmehr ein Danaergeschenk? Der EuGH zeigte sich jedenfalls unbeeindruckt und schilderte – wenn auch nicht wirklich nah an den Vorlagefragen – seine Sicht der Dinge. Die Stellungnahme des EuGH perpetuiert sich wie ein *deus ex machina* nun auch im OMT-Urteil des BVerfG (Rn. 69), wenn auch einstweilen noch unkommentiert.

Streng den Regeln des Dramas folgend setzt das Schauspiel nämlich zunächst seinen Steigerungslauf fort, indem es sich den umstrittenen Zulässigkeitsfragen des Verfahrens zuwendet. Konsequentermaßen verhindert das BVerfG dabei formal eine direkte Einmischung in das Unionsrecht, indem es Maßnahmen von Unionsorganen gerade keiner Überprüfung zugänglich macht (Rn. 97). Sehr wohl sollen diese jedoch als Vorfrage eine Rolle spielen können (Rn. 98), wenn sie auch mit einem Akt deutscher Staatsgewalt zusammenhängen. Dann ist nämlich eben dieser (durch EU-Recht womöglich determinierte) deutsche Akt tauglicher Verfahrensgegenstand (Rn. 99). Ein solcher kann sogar die bloße Untätigkeit eines Verfassungsorgans sein, wenn gegen einen Unionsrechtsakt nicht eingeschritten wird (Rn. 77, 88, 94). Über diese Konstruktion wird der EZB-Beschluss schließlich doch – zwar mittelbar, aber doch faktisch – zum Verfahrensgegenstand erhoben (Rn. 100).

Dies knüpft an die jüngere einschlägige Rechtsprechung des BVerfG ebenso an wie die Tatsache, dass als Einfallstor einer solchen Überprüfbarkeit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG herhalten muss (Rn. 81 ff.). Das Argument dürfte hinlänglich bekannt sein: Eine grundgesetzwidrige Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch Unionsorgane entleert insoweit das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag und muss daher einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Dazu gibt das BVerfG dem Wahlbürger die (bislang nicht besonders auskonturierten, dazu sogleich mehr) Verfahrensausgestaltungen „Identitätskontrolle“ und „Ultra-vires-Kontrolle“ zur Hand. Diesen musste sich auch die EZB-Ratsentscheidung (bzw. natürlich: das Nichteinschreiten von Bundesregierung und Bundestag hiergegen) stellen.

3. Akt: Klimax – Die wundersame Mehrung materiellen Verfassungsrechts

Die Einleitung der materiellen Grundrechtsprüfung klingt inzwischen fast gebetsmühlenartig: „Der Anwendungsvorrang findet seine Grenze jedoch in dem im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen niedergelegten Integrationsprogramm (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) und in den durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG für integrationsfest erklärten Grundsätzen der Art. 1 und 20 GG“ (Rn. 115). Dies ist der materielle Kern der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle und zugleich der potentielle Eruptionspunkt im Streit um die Seinsfrage zwischen EuGH und BVerfG. Besonders spannend – und zugleich spannungsgeladen – ist angesichts dessen die Frage, wie weit das Integrationsprogramm denn nun materiell genau reicht und was genau zum integrationsfesten Bestandteil des GG gehört. Dass dazu jedenfalls ein mit dem GG vergleichbarer Grundrechtsschutz gehört, ist natürlich nicht neu. Dies wissen seit dem Wechselspiel zwischen „[Solange I](#)“ und „[Solange II](#)“ inzwischen (hoffentlich) alle Jura-Studierenden nach dem Grundstudium.

Neu ist hingegen, dass das BVerfG nun offenbar ein neues Grundrecht (oder zumindest grundrechtsgleiches Recht) geschaffen hat, das ebenfalls zum integrationsfesten Bestandteil gehört – nämlich das „Recht auf Demokratie“ (Rn. 147, 166), teils auch als „Anspruch auf Demokratie“ bezeichnet (Rn. 133, 185): „Der Kern des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG folgenden ‚Anspruchs auf Demokratie‘ steht auch in Ansehung von Maßnahmen der Europäischen Union nicht zur Disposition“ (Rn. 133). Und weiter: „Zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration hat der Bürger ferner grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt“ (Rn. 134).

Dies ist eine echte Fortentwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Das Konzept des „Rechts auf Demokratie“ hat sich zwar schon in zwei Entscheidungen angedeutet ([Griechenlandhilfe-Urteil](#), Rn. 43 und 101, [ESM-Urteil](#), Rn. 50 und 125), wurde jedoch bislang nicht weiterverfolgt. Dies ist jetzt anders. Das „Recht auf Demokratie“ bietet nun dem europäischen Integrationsprozess die Stirn! Ein Kampf der Giganten?

Zunächst jedenfalls unterbleiben offene Kampfszenen zwischen Karlsruhe und Europa. Stattdessen richtet sich der Blick des BVerfG nach innen und nimmt die eigenen Verfassungsorgane ins Visier. Flankiert wird das „Recht auf Demokratie“ mit korrespondierenden Schutzpflichten der Verfassungsorgane: „Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann“ (Rn. 166). „Wie eine grundrechtliche Schutzpflicht kann sich allerdings auch die Integrationsverantwortung unter bestimmten

rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten“ (Rn. 172). Das ist eine klare Anweisung an die deutsche Staatsgewalt, die nationale Identität zu verteidigen. Daran wird sich Karlsruhe messen lassen müssen: ein „Recht auf Demokratie“, das staatliche Schutzpflichten auslöst. Ein Paukenschlag!

Der Tragödie zweiter Teil – über die Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle sowie das Spannungsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH – wird morgen juwiss.de aufgeführt.

